SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 45 minutos)

La Comisión Especial para el Estudio del Funcionamiento de los Partidos Políticos tiene el agrado de recibir al profesor Oscar Bottinelli, quien nos adjuntó un material bastante extenso que algunos Senadores ya han podido ver y el resto lo estamos recibiendo en el día de hoy. Independientemente de ese trabajo, considero que los aportes que pueda hacer el profesor Bottinelli -de los que quedará constancia en la versión taquigráfica- serán de sumo interés.

SEÑOR BOTTINELLI.- Agradezco que me hayan recibido. En el "e-mail" que envié, decía que se trataba de un informe preliminar, muy en borrador, pues tuve poco tiempo para analizarlo. Por lo tanto, cuenta con defectos de redacción que esperamos luego corregir.

Trataré de no repetir el informe e ir a cosas más sustantivas. Allí se dice que el tema lo podemos dividir en cuatro partes: un primer capítulo trata del financiamiento estatal de los partidos políticos; el segundo es más genérico y refiere al financiamiento privado, a las prohibiciones de obtención de recursos, a los controles en materia de gastos y a las sanciones en caso de transgresiones; luego, hay un tercer capítulo que, a nuestro juicio, es central porque afecta mucho las finanzas de los partidos y grupos políticos, que es el uso de los medios electrónicos de comunicación -en general, se puede decir que más de la mitad del gasto de campaña electoral supone los gastos de publicidad en medios electrónicos, por lo que lo relativo al acceso a dichos medios termina siendo clave en el tema del financiamiento de los partidos- y, por último, el cuarto capítulo refiere al acceso equitativo a los medios electrónicos por parte de diversos actores políticos, como un tema diferente al del acceso gratuito como publicidad.

Por otra parte, hacemos una salvedad a la exposición de motivos del proyecto de ley, porque éste dice: "la existencia de los partidos políticos es fundamental en un régimen democrático" y luego agrega que: "no alcanza simplemente con permitir que estos existan sino que se deben buscar todos los medios que habiliten su pleno desarrollo". En el proyecto se expresa que esto hoy se acepta pacíficamente, que hay consenso y que no basta la mera existencia. Discrepo en este punto, porque en el mundo, fundamentalmente en Europa occidental, el papel de los partidos políticos está cambiando. La defensa del partido político es una forma de definir la democracia frente a otro tipo de embates, tal como ocurre en el mundo europeo occidental al considerar que los partidos deben ser sustituidos por actores de la sociedad civil. Esta postura aparece, por ejemplo, en grupos verdes o de la izquierda europea. En otros países donde no hay democracias plenas, la contraposición de una democracia plebiscitaria -cuyos actores no sean partidos políticos- está confrontada con las democracias de los partidos políticos.

En ese sentido, en este momento un proyecto como el que se estudia en el Uruguay sería un aporte para la discusión en el mundo a favor del partido político como institución y la existencia de una democracia basada e intermediada en los partidos políticos. Quería hacer esta salvedad porque hace un tiempo había consenso entre las dos posiciones hasta que vino esta doble embestida contra la institución; se enfoca a los partidos políticos desde dos ángulos completamente diferentes.

Ustedes saben que el financiamiento de los partidos en el Uruguay se dio desde épocas muy tempranas, desde la década del veinte, pero durante medio siglo se hizo a través de un mecanismo un tanto exótico, ya que no se otorgaba explícitamente un financiamiento, sino que se pagaba el equivalente al costo de impresión de cien hojas de votación por cada voto obtenido. Recién en 1984, a través de un decreto-ley del Consejo de Estado, comienza el financiamiento que, con algunas variantes, se mantiene hasta hoy, con el defecto -que es el que pretende subsanar este proyecto de ley- de que se debe votar una ley cada vez. En realidad, desde 1994 se viene votando prácticamente la misma ley, pero el hecho de que haya que aprobar una para cada elección genera una serie de problemas, como el hecho de que, mientras tanto, no puedan existir adelantos del Banco de la República.

Ahora bien, a mi entender las leyes que se han aprobado hasta ahora, así como el proyecto a estudio, pueden generar una cierta incongruencia ya que, por un lado, se busca fortalecer a los partidos políticos y, por otro, el financiamiento no es otorgado por sus autoridades. Aclaro que cuando

se hace referencia a las autoridades de los partidos se puede hablar de las autoridades de los lemas o de las agrupaciones nacionales, que son las que registran las listas a la Cámara de Senadores. Recuerden que el método nuestro es el siguiente: la autoridad nacional del lema, que es la que surge de la Carta Orgánica, es la que dispone y concede su uso. Esto se puede hacer en un acto o en dos sucesivos. Primero, se puede reconocer la existencia de una agrupación nacional, que registra autoridades ante la Corte Electoral y a la que se le concede el uso del lema, normalmente mediante el registro de algún sublema. Esa agrupación nacional, normalmente, es la que registra la lista a la Cámara de Senadores.

El mismo procedimiento se utiliza para la Cámara de Representantes, salvo que en este caso se usan dos vías diferentes: las propias agrupaciones nacionales pueden registrar las listas de candidatos a la Cámara de Representantes de los diversos departamentos, o la autoridad nacional o la departamental del lema pueden registrar agrupaciones departamentales, concediendo el uso del sublema a cada una de ellas.

Es decir que nosotros tenemos una estructura que, a través de la Carta Orgánica de los partidos, la jurisprudencia y las reglamentaciones de la Corte Electoral, está altamente institucionalizada. Tenemos la autoridad nacional del lema, que ahora es la que registra -aunque no es un acto de registro propiamente dicho- las candidaturas a Presidente y Vicepresidente de la República que emergen de las elecciones preliminares de junio, las autoridades nacionales que registran las listas a la Cámara de Senadores y las agrupaciones departamentales que registran las listas a la Cámara de Representantes.

Entonces, nos parece que el seguir otorgando a los candidatos o al primer titular de la lista el manejo de los fondos -sobre todo porque existe, incluso, la figura del jefe de campaña con la atribución de llevar los libros, de ser el responsable- estaría creando una dualidad. Fíjense que la autoridad nacional del lema es la que representa y la representación puede variar según la Carta Orgánica de cada partido; normalmente es el Presidente o Secretario General, a dos o tres firmas, que actúa en todos los actos y procedimientos electorales, civiles o administrativos y, eventualmente, penales o formulación de denuncias penales y, naturalmente, lleva los libros porque un partido político es una persona jurídica y está sujeta a la ley de asociación de civiles. Por otro lado, también pueden aparecer otros libros diferentes, por otros procedimientos y otras acciones -de repente de tipo administrativo- que los llevarían otras personas y otras autoridades que derivan de una personalización en el candidato presidencial o en el primer titular de cada lista. En este caso me inclinaría más por centralizar en lo que son las estructuras partidarias, que son una forma de fortalecer la institución partidos políticos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece que este asunto es clave. Nosotros quisiéramos que todo lo que tiene que ver con el otorgamiento del financiamiento quedara incluido en la ley para que ninguna reglamentación genere dudas y el acuerdo -porque esto termina siendo un acuerdo- esté plasmado en el propio Parlamento. En la medida en que el Uruguay, como otros países, tiene la representación política en lemas, pero éstos a su vez -algunos partidos más, otros menos- tienen corrientes, sectores, sublemas o como se les quiera llamar, si dejamos la potestad sólo en la autoridad nacional, podrían estar generándose problemas a las internas por este tema del financiamiento.

SEÑOR BOTTINELLI.- Lo que estoy diciendo es que, en lugar del Presidente, sea la autoridad nacional; en lugar del primer titular al Senado, la agrupación nacional que registró la lista a Senadores -que puede o no coincidir con el sublema- y lo mismo con la agrupación departamental que registró la lista a Diputados. No estoy diciendo que la autoridad nacional necesariamente distribuya; conozco perfectamente los problemas que se han suscitado en los partidos políticos. Incluso, recuerdo que cuando se elaboró la ley de 1984 en la Corte Electoral, con delegados de cinco partidos políticos -porque creo que estaba también la Unión Patriótica- hubo una discusión realmente escandalosa dentro de los distintos partidos reclamando más porcentajes para acá o para allá. Además, todos sabemos que después, en el interior de los partidos empiezan los “tironeos”, y ni qué hablar luego de la elección, cuando todos tienen cuentas que pagar. De manera que es evidente que, desde el punto de vista de la sanidad política, este problema tiene que estar resuelto en la ley hasta donde sea posible.

El segundo tema refiere a la “temporalidad del aporte”. En el proyecto de ley está mencionado que el aporte puede ser específico para campañas electorales o puede ser también para el funcionamiento permanente de los partidos.

Aquí, nosotros señalamos dos tipos de ejemplos. Por un lado, menciono en el documento un sistema que se aplicó en Costa Rica, en el que se estableció un monto global de aportes y luego se distribuía el 60% para la campaña electoral y el 40% para el período interelectoral. En el caso nuestro sería un 8% el aporte total por año para el funcionamiento permanente. Naturalmente, habría que afinar números y discutir si es mejor destinar una cantidad mayor para el funcionamiento permanente y una menor para la campaña electoral; es simplemente una idea.

Una segunda concepción es la que hablábamos antes de comenzar la sesión, que tomamos de varias legislaciones europeas. Concretamente, señalamos que los ciudadanos, en ocasión de la declaración anual del Impuesto a la Renta -omitimos agregar "de las Personas Físicas"- pueden indicar a qué partido político desean contribuir, y se otorga a los partidos un porcentaje de dicha contribución. En algunos sistemas, una vez que el ciudadano formuló su opción, ésta continúa hasta tanto el mismo ciudadano cambie el destino de la contribución. Esto evita los flujos de mayor y menor politización, que irían en contra de las finanzas de los partidos políticos. Es más fácil que el individuo deje de declarar en momentos de mayor atonía, y ya tendría que ser una actitud refractaria el ir expresamente a pedir que se le anule la contribución. En el caso italiano, es el cuatro por mil del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas; tomando en cuenta los cálculos que hace el Gobierno con respecto a cuánto pretende recaudar con este Impuesto, que se sitúa en los U$S 350:000.000, estaríamos hablando de U$S 1:400.000 anuales para los partidos políticos. Aclaro que los cálculos que hice -no demasiado afinados- me dan que es muy difícil que más del 70% de los ciudadanos declare a qué sector o partido volcar sus contribuciones y que lo razonable sería esperar que el porcentaje se sitúe en el entorno del 50% o del 40% si es un momento bastante refractario a los partidos políticos. Sin embargo, igual estamos hablando de una suma bastante interesante para lo que puede significar contribuir al funcionamiento normal y ordinario de los partidos y los grupos políticos.

Aquí hay un problema de distribución y existen dos formas de contabilizar.

SEÑOR HEBER.- Es muy ilustrativo todo lo que nuestro invitado de hoy, el profesor Bottinelli, está diciendo aquí, en el seno de la Comisión.

Se habló del caso de Costa Rica y del ejemplo de Italia, pero me gustaría saber qué le parece lo que plantea el proyecto.

SEÑOR BOTTINELLI.- Si el señor Senador me permite, quisiera terminar la idea anterior diciendo que hay dos vías por las que se puede considerar el aporte del cuatro por mil: la primera, linealmente, en el sentido de que cada individuo está aportando exactamente la cantidad de dinero que vuelca -por ejemplo, una persona paga en el año $ 80.000 de Impuesto a la Renta y ese dinero se destina al partido o grupo político al cual lo cedió- y la segunda consiste en considerar las cesiones a título de guía de votos. Es decir que, por un lado, se haga una canasta global de aportes y, por otro, una cantidad de individuos que dicen a qué sectores y partidos otorgan las contribuciones, y esta canasta global se distribuye en forma igual, per cápita. Cada uno tiene sus ventajas y desventajas. Naturalmente, por la primera, el dinero que el individuo está aportando va directamente al partido político; por la segunda, logra un equilibrio, en el sentido de que los partidos que tienen afiliados o simpatizantes con mayor aporte de Impuesto a la Renta, se van a ver más beneficiados que los que tienen individuos con menor aporte al Impuesto a la Renta. Ambos criterios, aunque distintos, son válidos.

En cuanto a lo que decía el señor Senador Heber, veo que el proyecto tiene la ventaja de relacionarlo con el ahorro del presupuesto del Poder Legislativo, lo que constituye una forma simpática de presentarlo. Tampoco creo que esté mal, pero no encuentro que sea un financiamiento tan alto. Por otra parte, me parece que está planteado como una especie de descuento o a cuenta del gasto electoral. Creo que si es un aporte por ahorro que hace el Poder Legislativo, debería ser un aporte y punto, y no "a cuenta de". En definitiva, está estableciendo un mecanismo un poco oblicuo en el sentido de que si el Poder Legislativo ahorra, el descuento se produce de un gasto que igual está previsto. Si es un ahorro, entonces que sea un agregado.

Es, sin duda, otra forma de financiar estatalmente a los partidos políticos, es decir, plantearlo como un ahorro del Poder Legislativo; podría plantearse como algún otro tipo de ahorro, en que se canalizan gastos del Estado, desde el gasto propiamente previsto en sus respectivos presupuestos hacia los partidos políticos. Es verdad que alguien podría cuestionarlo diciendo que puede llevar a que los Legisladores hagan trampa y en la medida en que los presupuestos de cada una de las Cámaras

no están sujetos a ningún tipo de observación, control o veto, hagan un gran aumento de sus presupuestos para luego tener una gran partida de ahorro y así financiar a los partidos políticos. Es un argumento que puede surgir de cierta mala fe, pero se podría pensar que el 50% del presupuesto se ahorra y se destina a los partidos políticos. En ese sentido, no tengo responsabilidad política y puedo decir cualquier cosa.

(Hilaridad)

SEÑOR RUBIO.- Se podría establecer un porcentaje, pero también un tope desde el punto de vista cuantitativo, hasta equis cantidad de dinero, de tal manera de no inducir a esa mecánica. Si se estima que en el presupuesto actual el 5% podría significar U$S 1:000.000 o una cifra de ese orden, se puede fijar un parámetro que tenga un tope razonable, desde el punto de vista cuantitativo, de tal forma de no estimular la imaginación de los Legisladores al votar presupuestos en el futuro.

SEÑOR HEBER.- Me parece importante señalar que nosotros venimos caminando a partir del bosquejo que hace el señor Senador Rubio. Buscaremos cuál será la cifra a tener en cuenta pero, básicamente, se trata de establecer una contribución anual que tendrá que salir del ahorro parlamentario. Esto me parece simpático y, además, de esta forma no le estamos incrementando el gasto al país. Creo que en un presupuesto de más de U$S 60:000.000 es factible sacar hasta U$S 2:000.000; de esa manera, podríamos decir que la contribución de los uruguayos es de más o menos un dólar. Mientras que no lo logremos, no deberíamos darlo.

Esto es parte de un proceso pues, en cierta forma, nosotros tenemos que administrar mejor esta Casa. Si bien la mayor parte de los U$S 60:000.000 se nos va en sueldos -partida difícil de tocar, puesto que el 80% del gasto corresponde a los salarios- hay gastos que sí se pueden ahorrar y a partir de allí se podría financiar lo que se está planteando.

SEÑOR BOTTINELLI.- Creo que se trata de un buen método, pero no veo la razón para que se realice a título de adelanto para el fondo, porque si el Poder Legislativo ahorra, eso iría para los partidos políticos. Lo otro es lo relativo a la contribución de campaña electoral, y no se trata de que se adicione el gasto en el país porque no se descuenta, sino que ese gasto va a estar. Si el Poder Legislativo no ahorra, es otro gasto que el Estado debe contemplar.

En general, creo que no es demasiado simpático el aporte a los partidos políticos en esta época. Me parece que el país se perdió una muy buena oportunidad de hacer una ley de financiamiento de los partidos políticos en 1985, año en que el prestigio de la institución partidos políticos estaba al tope. En ese momento, no se habrían planteado los resquemores que pueden existir hoy, cuando hay que buscar las soluciones partiendo de esos estados de la opinión pública.

Ahora bien, lo relativo al Impuesto a la Renta no deja de ser simpático para la gente, que puede pensar que ya que paga impuestos, ello puede canalizarse para una actividad. También es cierto que daría más el ahorro del Poder Legislativo -si se logra esa cifra- que el Impuesto a la Renta. El tope del cuatro por mil -mucho más que esto- va a ser muy difícil de defender y el tope ideal es de U$S 1:400.000, cuando lo realmente obtenible no va mucho más allá de U$S 1:000.000.

Otro aspecto que manejaba tiene que ver con el hecho de que el financiamiento puede tener dos vías: una es la del aporte y otra la de la exención tributaria. Sobre todo en la línea de crear mecanismos de mayor transparencia, debemos tener presente que los partidos tienen las mismas exenciones que las sociedades civiles, pero hay un problema que es el del IVA compras. Bajo mi responsabilidad puedo decir -y los señores Senadores no tienen por qué estar de acuerdo con ello- que es notorio que el no poder descontar el IVA compras estimula la venta en negro. Entonces, la forma de llegar a cierta transparencia es que pueda haber un descuento o una devolución del IVA compras a los partidos políticos. ¿Cómo se hace la devolución del IVA compras? Sobre la base de que el aporte se realiza vía bienes y servicios de empresas que puedan descontar el IVA. Esa es la realidad. En los partidos es demasiado grande el costo del IVA compras como para que no se tiente demasiado a la evasión. Entonces, si lo que se quiere a su vez es mayor cristalinidad, podemos decir que la transparencia se logra cuando las normas van en ese camino.

Por ejemplo, al Banco de Previsión Social se le planteó que había una serie de formas de contratación de personal temporario, por pocos días, que obligaba al pago de la cuota mutual en el

primer mes. Esto obligaba a que la empresa pagara $ 2.000 por un individuo que cobraba $ 200 por trabajar un día. Ahora el Banco de Previsión Social cambió la normativa y, al eliminar ese pago de DISSE adelantado, ha logrado una altísima formalización de esos trabajadores temporarios. No se puede ir contra la realidad. El buscar la exención del IVA compras me parece una medida que ayuda a los partidos y también colabora con la transparencia.

El otro tema al que me quiero referir tiene que ver con el tipo de elecciones a financiar. En este aspecto, veo que el proyecto sigue la misma línea de las leyes anteriores, que financiaban las elecciones de los Gobiernos Departamentales y las elecciones nacionales. Las elecciones de los Gobiernos Departamentales se financiaron, primero, en forma simultánea con las elecciones nacionales y luego se aprobaron las leyes para las elecciones del 2000 y del 2005. Me parece que en torno a este tema están faltando dos cosas. En primer lugar, no está el balotaje. La única vez que se utilizó ese sistema en este país -lo observamos en forma directa y, por tanto, fuimos testigos- los dos partidos políticos que tenían más probabilidad de ir al balotaje, estaban haciendo ahorros en la campaña electoral de octubre, previendo el gasto que tenían que hacer en noviembre.

En segundo término, también estarían faltando las mal llamadas elecciones internas, e incluso ha habido una teoría que fundamentó el no financiamiento de estas elecciones. Discrepo con ese concepto. Uno de los problemas que tiene la reforma constitucional de 1996 es que está espantosamente mal redactada, tiene errores técnicos garrafales y hay artículos ininteligibles, como es el segundo párrafo del artículo 88. Por otro lado, en el numeral 12 del artículo 77 y en el artículo 271 de la Constitución, se dice respectivamente que los candidatos a Presidente y a Intendente serán elegidos mediante elecciones internas. Luego, según las Disposiciones Transitorias y Especiales W y Z -que suplen la falta de ley- y en las Leyes Nos. 17.063, 16.080 y 7.690, no se habla de elecciones internas; lo que hay, técnicamente, son elecciones generales para determinado fin, que es la elección de candidato a Presidente y de candidato a Intendente Municipal.

Si bien jurídicamente son elecciones internas, porque lo dice la Constitución, politológicamente preferimos hablar de elecciones preliminares, que son elecciones generales del Cuerpo Electoral, en las que se convoca a la totalidad de éste y son obligatorias para los agentes políticos para poder concurrir a las elecciones nacionales y a las elecciones departamentales. Además, su resultado es obligatorio en materia de candidaturas presidenciales y no sólo indicativo, y su efecto necesario es la creación de órganos decisorios en materia de candidaturas presidenciales y de candidaturas de Intendentes Municipales, que son los órganos deliberantes nacionales y los órganos deliberantes departamentales.

El hecho de que sea voluntario el voto en las elecciones preliminares no cambia su naturaleza. Asimismo, el hecho de que algunos partidos políticos hayan modificado sus Cartas Orgánicas -como es el caso del Partido Nacional, del Partido Colorado o del Nuevo Espacio, cuando actuó como lema independiente- y hayan hecho coincidir la elección de autoridades partidarias con el resultado de la elección de junio, tampoco cambia su naturaleza porque lo único que agrega es un segundo texto. En ese sentido, el Partido Nacional, desde su Carta Orgánica del año 1934, hizo coincidir la elección de sus autoridades con el resultado de la elección nacional y nadie decía por eso que las elecciones nacionales no eran tales sino internas.

SEÑOR RUBIO.- En la página 5 figura el fundamento politológico sobre por qué deberían llamarse elecciones preliminares.

SEÑOR BOTINELLI.- Mucha gente las llama primarias, pero el problema es que ese nombre está asociado a la elección en la que directamente se elige a los candidatos. En el caso uruguayo, el candidato a Presidente, en parte se elige directamente y en parte no, porque se elige un órgano deliberante nacional, de donde surge el candidato a Vicepresidente. Por lo tanto, no es producto directo de las elecciones primarias. Por otro lado, los candidatos a Intendente Municipal no surgen directamente de la elección sino que se elige un órgano deliberante departamental que una eternidad después elige a los candidatos. La elección preliminar es en junio y en mayo siguiente se elige el candidato a Intendente Municipal. La palabra primaria no rechina; me parece preliminar para evitar equívocos de comparación con las primarias que se realizan en otros países a partir del modelo norteamericano, que es muy directo en la elección del candidato.

Además, sostenemos que la elección presidencial en el Uruguay, más que un balotaje, tiene una elección en tres turnos, porque la elección preliminar es una primera etapa. En los Estados Unidos,

por ejemplo, hay primarias del Partido Demócrata y del Partido Republicano, y nada obsta que después aparezcan candidatos independientes que no pasaron por las primarias. Sin embargo, en el Uruguay, en las elecciones nacionales de octubre o en las departamentales de mayo siguiente, no puede haber lemas que no se hayan presentado en una elección preliminar. Es decir, que esto da un concepto de apertura a la elección primera que es necesaria en todo el proceso electoral. Tan es así que una persona que figura en alguna lista de candidatos a un órgano deliberante departamental, no puede ser candidato por otro partido en las nacionales ni en las departamentales. Es una ley con decisión partidaria muy fuerte, muy importante. En otros países las primarias han fracasado porque, en la medida que no hay adhesiones partidarias, siempre los perdedores de las primarias terminan abriendo nuevos partidos. De esta forma han canalizado muchísimo la situación.

A mi entender, esto da legitimidad al financiamiento de las elecciones.

SEÑOR HEBER.- ¿Considera que en esta instancia electoral hay que financiar los dos eventos que no están financiados, es decir, el balotaje y las elecciones internas?

SEÑOR BOTTINELLI.- Sí, tiene que haber cuatro financiamientos: tres necesarios y uno eventual, el balotaje, que debe estar previsto; si no ocurre no hay gasto. También está previsto el gasto del balotaje para la Corte Electoral. En 1999 la Corte Electoral ejecutó ese gasto, pero no así en el 2004.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que esto abre un buen debate porque hay que hacer una ley que tenga largo aliento.

Nosotros queremos partidos fuertes y para eso hay que tener agrupamientos fuertes. Las internas en parte abren un espectro mucho mayor y no lo abre más porque hay liderazgos y necesidades financieras que no todo el mundo puede cubrir, por lo que se busca expresamente conjugar esfuerzos. Una financiación, por menor que sea, si la capacidad electoral de ese sector o de esa lista fue mínima, no genera un escenario de menos acuerdos en la medida en que algunos piensen que después podrán financiar o que ese gasto estará financiado.

SEÑOR BOTTINELLI.- Creo que aquí hay un problema inicial. El Uruguay ha partido de la base de determinadas, digamos, "obviedades" políticas. No hay norma que establezca quién puede presentarse en una elección interna. Se parte de la base de que este es un país donde es obvio que Fulano es blanco, Mengano colorado y Zutano frenteamplista, por lo que nadie debe demostrar lo contrario. Este es un país en que los cambios de partidos son fuertes, sonoros y de grandes hechos políticos. En el Brasil, por ejemplo no existe ese problema. Acá nunca se planteó qué pasa si una persona que pública y notoriamente era de un partido, se le ocurre presentarse por su cuenta en la elección interna de otro. Esa hipótesis no está reglamentada.

En cuanto a lo que dice el señor Presidente creo que existen dos posibilidades. Una de ellas es pensar que esta solución no estimule demasiado porque, en última instancia, todos sabemos que la gran apertura de listas de candidatos que se presentan, tanto a la ODN como a la ODD, cuando el único efecto que tiene la elección desde el punto de vista jurídico es la confección de la fórmula presidencial y las listas de candidatos a intendentes municipales, tiene que ver con cierto ranking de posicionamiento, en base al cual terminan elaborándose los acuerdos para las listas a la Cámara de Representantes y a la Junta Departamental. En general, ese es el sentido y el estímulo para presentarse, lo cual en la jerga política se conoce como "marcar votos".

Lógicamente, el hecho de contar con un financiamiento puede ayudar aunque no creo que sea muy importante para costear la impresión de las hojas de votación si se obtienen pocos votos. Tengamos en cuenta que en este país la hoja de votación también cumple una función propagandística y no solamente para la emisión del voto. De cualquier modo, podría establecerse lo que se denomina como "cláusula de barrera", que a nivel mundial se aplica como una limitación para la distribución de escaños parlamentarios. El ejemplo más claro es el alemán, donde se maneja un porcentaje del 5%. Entonces, en este caso podrá pensarse en una solución de ese tipo, previendo que tendrán acceso a la financiación aquellos que obtengan el equis por ciento de votos de su respectivo lema. Sin dudas, esto podría constituir un freno ante una eventual apertura indiscriminada y en un estímulo a la concentración. Si dos o tres candidatos saben que no alcanzarán ese porcentaje tendrán la opción de unirse con lo cual, reitero, se estimula el efecto concentrador.

La eliminación de los sublemas para la Cámara de Representantes constituyó un elemento concentrador. Es verdad que fue ayudado por las elecciones preliminares que permitieron las marcaciones de votos para poder, luego, elaborar con más facilidad las listas a la Cámara de Representantes. Confieso que no sé cómo hubiera funcionado la eliminación de los sublemas sin la elección preliminar.

SEÑOR HEBER.- Este es un punto en el cual, quizás, a nivel de los partidos tengamos visiones distintas. Soy un gran defensor de la reforma política, de la instancia del balotaje y de la elección interna. Naturalmente, en aras de los entendimientos políticos que existieron tuvimos que ceder posiciones. Al respecto, dentro del partido persiste el reproche en el sentido de que la reforma política produjo una concentración en las grandes agrupaciones y no permitió la apertura para otras. Esa situación no se daba con el sublema que, aplicado correctamente, daba la posibilidad de que pequeños emprendimientos políticos se unieran y tuvieran su manifestación pública. También sabemos que a veces se operaba en forma distorsionada y simplemente se buscaba la unión para ganar al grupo mayoritario llevando, en muchos casos, a que fuera electo Representante Nacional alguien que, por ejemplo, tenía menos de la mitad de los votos que el otro. Quiere decir, entonces, que hay varias lecturas sobre este asunto.

Personalmente, me inclino por la postura del profesor Bottinelli ya que si en este sistema de elecciones internas logramos financiar algo permitiendo cierta apertura y el "efecto acordeón" -que es la apertura para luego terminar encolumnándose en una sola columna- estaremos logrando una mejora. Esto es así siempre y cuando la apertura se dé en la elección interna, donde se le da oportunidades a todos para poder manifestarse.

En definitiva, quería hacer una reflexión acerca de una realidad política que, quizás, no sea similar a la de otro partido.

SEÑOR BOTTINELLI.- La reforma del año 1996 no tuvo en cuenta el hecho de que los efectos eran sustancialmente diferentes en las elecciones de circunscripciones numerosas, como Montevideo y Canelones, que en el resto del país. En el interior puro del país, la lógica electoral es que se elige una sola banca por lema y por departamento. Esto es una elección de lógica mayoritaria donde el sublema pasó a ser un factor de distorsión, sobre todo desde el momento en que éstos dejaron de ser lo que era, una expresión de subdivisiones claras de un partido, para convertirse en combinaciones de todos los más chicos contra el titular de la banca, lo que cambió mucho la situación.

Si uno observa las elecciones del año 1950, nunca se le ocurriría encontrar algún sublema de gente de la Lista 14 mezclada con los de la Lista 15, o de no herreristas con herreristas; aquí se daba una desagregación perfecta.

(Dialogados)

- En lo que tiene que ver con las sugerencias que he realizado, una fue sustituir la figura del jefe de campaña por la de la autoridad partidaria eliminando la corresponsabilidad del candidato presidencial. También cuestioné el hecho de que en algún momento se hable de una lista de Senadores y representantes que apoyen al candidato presidencial, porque son candidatos del mismo lema y porque la función de un Legislador no es apoyar a un presidente ni a un candidato presidencial: son funciones autónomas.

En lo que respecta a la contribución del Estado para los gastos de la elección nacional, señalamos que será el equivalente, en pesos uruguayos, al valor que tenga el equis por ciento -en el proyecto de ley se establece un 60%, y yo lo mantengo- por cada voto válido emitido a favor de cada lema y no a favor de cada candidatura presidencial, porque el voto se emite por lema. Luego pasamos a la distribución de porcentajes donde, en principio, mantengo la distribución que se expresa en la iniciativa, porque este es un tema político y, académicamente, no hay ningún argumento para agregar. Entonces, se establece un 20% para la autoridad nacional del lema; un 40% distribuido entre todas las agrupaciones nacionales que registraron listas de candidatos a la Cámara de Senadores dentro del mismo lema, en forma proporcional a los votos obtenidos por cada sublema y cada lista -no debemos saltearnos el hecho de que hay un sublema de por medio- y un 40% que será distribuido entre todas las agrupaciones departamentales que registraron listas de candidatos a la Cámara de Representantes, dentro del mismo lema, en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista.

En el artículo 10 hago el mismo ajuste técnico y en el 10bis establezco una división a nivel municipal. En cuanto al artículo 12 creo que a esta altura es de baja necesidad aunque, de todos modos, no está mal que esté porque, últimamente, entre el escrutinio primario y el definitivo transcurren muy pocos días. Este artículo está redactado para las épocas en que entre el escrutinio primario y el definitivo transcurrían 60 días y, actualmente, la diferencia es de ocho días.

En realidad, advierto que resta mucho para hablar, pero el tiempo es acotado y, si los señores Senadores están de acuerdo, en cinco minutos menciono algunos titulares -ustedes tendrían que leer todo el material- y quedo a las órdenes para concurrir en otra oportunidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Podríamos fijar otra entrevista para dentro de 15 días.

SEÑOR BOTTINELLI.- Continuando, rápidamente diré que no le veo tanta importancia al tema del financiamiento privado, en la medida en que tengo la percepción de que en el mundo en general no han funcionado bien los contralores, ni siquiera los relativos a los límites del financiamiento privado. Por ejemplo, los Estados Unidos, que es el país que más se regula por los límites al financiamiento, vive en medio de escándalos por violaciones laterales.

Es muy complicado regular, pero nosotros, en este caso, estamos hablando del financiamiento de los partidos. Una cosa es cuando el Estado financia y se dice a quién se da el dinero, y otra muy distinta es el financiamiento privado, sobre todo cuando hay partidos, corrientes dentro de los partidos y agrupaciones dentro de esas corrientes. Todos sabemos que en las campañas electorales el mayor aporte no va para las autoridades partidarias sino que, directamente, se hacen a fondos paralelos, que no son ilegales; por el contrario, se trata de un aporte absolutamente lícito y legítimo. En países que están regulados van directamente en forma ilícita pero en forma paralela; los aportes ilícitos -uno de los peligros más grandes- como, por ejemplo, los que se verifican en Colombia, no se han descubierto por las leyes de control de partidos, sino en los combates contra la droga o los paramilitares, porque de esta información ha surgido la aparición del dinero.

No es un tema que nos parezca central y tampoco vemos soluciones realmente efectivas; lo máximo que se puede hacer -pero yo lo trato por otro lado- es limitar el gasto en los medios electrónicos, porque eso sí es controlable, más que el gasto en tiempo. También hay otros aspectos como los aportes internacionales, que todos sabemos que existen y que se canalizan por la vía de las fundaciones. Además, diría que los aportes internacionales son la tendencia moderna, en la medida en que el mundo se está integrando y se forman las regiones. Por ejemplo, hoy nadie considera que el hecho de que el Partido Socialista español participe en la campaña del Partido Socialista alemán signifique actuar en los problemas internos de otro país; son partidos que forman parte del Partido Socialista europeo.

SEÑOR HEBER.- Creo que un aspecto tiene que ver con que nosotros deberíamos reglamentar lo que son los aportes de un partido político por participar de forma internacional, con ayudas a fundaciones que, además, tienen sus espejos en otros países, porque otra cosa diferente es la posibilidad de una injerencia de determinado Gobierno para financiar partidos políticos de otros países.

SEÑOR BOTTINELLI.- Tratándose de Estados y de Gobiernos es muy fácil de controlar y no digo que esté de más; lo que sí afirmo es que no le veo grandes expectativas.

En cuanto a los medios electrónicos, los temas son varios y veremos cuáles son los que están sujetos a normativa. En Europa, que es donde está más desarrollado el tema, se incluye la totalidad de los medios electrónicos, vale decir, la televisión abierta, la codificada, donde todavía no hay normativa pero ya empieza a discutirse qué pasa con la transmisión digital vía Internet de lo que son señales estables -que prácticamente son canales de televisión- porque técnicamente el tema es un poco difícil, y la radio. A su vez, se reglamenta lo nacional, lo regional, lo provincial y lo local; en nuestro caso se trataría de lo nacional y lo local. Me parece que la reglamentación debería ser más abarcativa. En el Uruguay, un tema polémico podría ser el relativo a la radio, en la medida en que hay demasiadas emisoras, pero la experiencia europea es que la publicidad en este medio también está contemplada dentro de los servicios gratuitos, además de la televisión.

Creo que hay que tener en cuenta que simultáneamente, en las elecciones nacionales como en las preliminares, nosotros tenemos campañas nacionales y locales, con actores diferentes, y no es

igual la forma de distribuir el tiempo, por ejemplo, en los canales nacionales que en los canales locales o de cable -los codificados, en principio, son casi todos locales, aunque podría llegar a haber uno nacional, codificado, por aire- que, por vía física, son naturalmente locales, salvo que venga la extensión vía telefónica que también puede ser de carácter nacional. Nos parece que debe establecerse una regulación en torno a la televisión nacional, a la local y a los medios de audio, o sea, a la radio.

Por otro lado, también habría que afinar mucho los tiempos gratuitos. El proyecto de ley establece 2,25 segundos por millar de votos, lo que no está mal para una campaña nacional, ya que está entre 2 y 3 segundos por cada millar de votos, aunque se podría discutir si se le da un poquito más; pero a nivel local estuve tomando el promedio de 16 departamentos -excluí Flores y Canelones, que son los dos extremos- y me da que los dos lemas más votados por departamento tienen un promedio total de espacio gratuito en la misma proporción de 51 ó 58 segundos para hacer toda la campaña electoral, y el tercer lema, de 16 segundos que es demasiado poco. Esto es a nivel local y para la elección nacional, que no es sólo "Vote a Vázquez" o "Vote a Larrañaga", sino que es también "Vote la 58" o "Vote la 1515".

Hay un tema que habrá que reglamentar, ya que la ley va a tener que referirse a lo nacional y a lo local, pero resulta que en Montevideo y en Canelones no hay local. Además, existe el problema -que se ve en las elecciones nacionales- de que en medio de las tandas que se exhiben en los canales de Montevideo aparece "Vote la lista tal" de Canelones, porque allí no hay canales locales de televisión, salvo los de cable. Por eso excluí a Canelones del cálculo. Por ejemplo, el Partido Colorado fue el tercer lema más votado, pero, evidentemente, 16 segundos para presentar todas sus listas a candidatos a Diputados, es insuficiente.

Por otra parte, el proyecto no afina demasiado en cuanto a la forma de distribución de los tiempos. El tema de cómo se distribuye la autoridad nacional, la autoridad senatorial y la de Diputados es complicadísimo. Allí se requiere de todo un afinamiento y distribución.

Nos preguntamos si en las elecciones del 2004 se utilizó la forma exacta de distribuir, o hay algún tipo correctivo para las del 2009. En Europa, por ejemplo, el país que tiene más regulado este tema es Italia, donde se elabora una reglamentación para cada elección comunal, provincial y regional. Es enorme la cantidad de documentación que existe en ese sentido. En general, se establecen dos tiempos, uno que se mantiene de la elección anterior, y el otro que asigna el 50% del tiempo a todos los actores políticos por partes iguales y el restante 50% proporcional a votos o a bancas; son dos criterios y el de las bancas se está permitiendo. El asunto es que existen actores nuevos a los que hay que dar algún espacio. El criterio de la proporcionalidad absoluta deja a los partidos pequeños -como es el caso acá del Partido Independiente y de los que no han entrado al Parlamento- casi sin acceso gratuito a los medios, por lo que es un tema que requiere mayor afinamiento.

Quisiera remarcar algunos puntos. En primer lugar, me parece que habría que alargar los tiempos de campaña, que se fueron achicando para disminuir el tiempo de la publicidad paga; pero este proyecto de ley pretende lo contrario: dar tiempo gratuito. La duración media de las campañas en Europa es de 60 días porque se extendió, y hay que tener en cuenta que si acá se achicó fue porque la lógica era la inversa de la que se prevé en este proyecto de ley. Acá se quiere promover, y antes se pretendía restringir y tratar de hacer rendir más el presupuesto. Pero como esto no es pago sino gratuito, quizás sería conveniente pensar al revés, en aumentar el tiempo de campaña electoral a 60 días, que me parece un lapso sensato. Teniendo en cuenta los tiempos uruguayos, pienso que 30 días para una campaña electoral -como son todas acá, menos las nacionales- ya está entrando en la recta final. Se comenzó con lapsos de 45 días, pero creo que 60, como tiempo gratuito, es lo ideal.

Regular el acceso gratuito, supone que hay que estar permanentemente regulando sobre la marcha. Hay que estar decidiendo sobre casos particulares, regulando en los canales locales la forma en que se debe aplicar y controlando dichas aplicaciones. En Europa, en general son las autoridades reguladoras de la comunicación las que realizan esa tarea. El tema es que en esos países la autoridad -en nuestro país sería la URSEC- es elegida por el Parlamento y no por el Gobierno y, además, está integrada no sólo con cierto origen plural, sino con estatuto de neutralidad. Sin embargo, en nuestro país la URSEC no está pensada para servir de juez en la competencia entre actores políticos, sino para otra cosa. Por eso, a nosotros nos parece que el único órgano que hoy existe es la Corte Electoral y, además, entendemos que habría que exigirle que en estas cosas decida por la mayoría especial que se aplica en caso de que hubiera elecciones: siempre por seis votos, tres de los cuales tienen que ser

de los elegidos por los dos tercios de la Asamblea General. Se trata de un esquema de garantías muy fuerte en la competencia entre partidos, en el que hay que buscar las máximas garantías.

En consecuencia, en el esquema actual uruguayo, salvo que se quiera ir hacia algo nuevo, parecería lo más razonable la Corte Electoral y no la URSEC, porque ésta fue creada con otra mentalidad. A su vez, vuelvo a repetir que la Corte Electoral debería decidir por mayoría especial, es decir, por dos tercios y con un mínimo de tres neutrales.

En Europa uno encuentra dos disposiciones macro. Una es la limitación de la publicidad pagada que, en general, se trata de que no sea más amplia que la gratuita. Lo más generoso a favor de la publicidad pagada es que su tope sea el mismo que el de la gratuita, aunque puede haber distintas formas de distribuir lo pagado y lo gratuito. Entonces, si hay 2,25 segundos gratuitos cada mil votos, no puede haber más de 2,25 segundos del total pagado; ese sería un concepto.

El otro sería la llamada "par conditio" que establece que para la campaña electoral todo programa televisivo o radial de tipo informativo, periodístico o revista -es decir todo aquel que tenga contenido susceptible de influir sobre el público- debe estar sujeto a reglas de paridad en cuanto a la de comparecencia de los actores políticos. Sin embargo, esto exige reglas muy afinadas y hay que ver cómo se regula.

En Italia hay un sistema político que tiene los mismos problemas que el nuestro, porque se maneja en dos niveles: cuenta con las coaliciones, que equivalen a nuestros lemas, y con listas, que equivalen a nuestras listas o sublemas y, entonces, tienen que regular la paridad de las dos cosas.

Por todo esto, entendemos que es importante pensar no sólo en el espacio gratuito, sino también en la paridad o equidad de acceso de lemas -candidatos presidenciales- y listas en los espacios periodísticos e informativos de los medios electrónicos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del profesor Oscar Bottinelli y, desde ya le solicitamos que luego de que hayamos analizado más este tema, concurra nuevamente a fin de que le podamos plantear otras interrogantes.

Por otra parte, solicitamos a la Secretaría que le envíe las versiones taquigráficas de las próximas sesiones por vía electrónica, ya que pueden serle de mucha utilidad.

(Se retira de Sala el profesor Oscar Bottinelli)

(Ingresa a Sala la profesora Constanza Moreira)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión Especial para el Estudio del Funcionamiento de los Partidos Políticos tiene el gusto de recibir a la profesora Constanza Moreira, Directora del Instituto de Ciencias Políticas.

Antes de darle la palabra, queremos pedirle disculpas por la demora en recibirla.

SEÑORA MOREIRA.- En primer lugar, quiero agradecer que me hayan invitado para comentar el proyecto de ley y, en segundo término, celebro que se esté presentando este proyecto -que, si no me equivoco, es el noveno desde el primero de Paz Aguirre en 1986- que esperemos que sea aprobado.

Quiero comentarles que en el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la Democracia en América Latina, cuando aparece el cuadro sobre financiamiento de campañas y partidos políticos, el Uruguay es el único país en 18 que tiene un asterisco para señalar que las leyes son ad hoc en cada elección. Hay países que tienen legislaciones extensas y otros más restringidas, pero el nuestro es el único que debe aprobar una ley antes de cada elección, y nos merecemos una nota negra por eso.

Sin embargo, también vamos a rescatar algo positivo. El hecho de que no existieran leyes de financiamiento de partidos políticos tiene que ver, básicamente, con el arraigo de los partidos políticos y

el conocimiento que la población tiene de ellos -los partidos políticos uruguayos son los más longevos de la región- con el tamaño del país, que genera economías a escala para el tema de las campañas electorales, y con el número reducido de partidos. Creo que estos tres componentes han hecho que el tema del financiamiento de las campañas no mereciera una atención específica por parte de los partidos políticos ni de los politólogos.

Por otra parte, quiero mencionar que hay pocos antecedentes de estudios sobre el financiamiento de campañas. Al respecto, les comento que hay un libro que se llama “Dinero y política”, que es muy bueno. Me parece que la Comisión debería contar con este libro, ya que habla mucho sobre la legislación brasileña y argentina, y trae un capítulo sobre el Uruguay en el que figuran todos los proyectos de ley presentados desde 1985 hasta ahora, los gastos en financiamiento de campañas, las normativas existentes, etcétera. Por supuesto que pueden leer todo el libro, pero la parte relativa a la relación entre dinero y política en el Uruguay, es especialmente importante. No les va a agregar mucho con respecto al texto de la ley, pero creo que para todos ustedes va a ser muy ilustrativo. El texto sobre el Uruguay es de Chasquetti, Gerardo Caetano y Rafael Piñeiro y se titula “La relación entre dinero y política en Uruguay. Apuntes sobre la regulación de la financiación de los partidos uruguayos”. Hasta ahora es todo lo que hay, sistemático, sobre financiamiento de partidos y campañas en el Uruguay.

Otro aspecto que me parece que ha inhibido la generación de un sistema de financiamiento permanente de los partidos políticos y, sobre todo, de las campañas, es que en el Uruguay entre el 75% y el 80% de las personas tienen su voto decidido antes de que se inicie la campaña. Es decir que la campaña genera una adhesión de entre el 20% y el 25%.

Aquí hay algunas tablas muy interesantes sobre la cantidad de proyectos que se presentaron desde 1986, las características que tienen en común y los aspectos en los que se diferencian.

El proyecto del entonces Senador Paz Aguirre de 1986 ya contenía dos de las medidas que son más comunes en los países de América Latina y que están incorporadas en este proyecto: fijar restricciones a las donaciones privadas -sobre todo montos máximos a las donaciones anónimas- y establecer la prohibición de participar en el financiamiento de los partidos a empresas contratadas por el Estado. También tengo el proyecto del Diputado Washington Abdala de 1995, otro presentado por Diputados del Encuentro Progresista en 1996, el elaborado por los entonces Senadores Astori y Cid en 1997, los cuatro proyectos de 1999 y el presentado por el entonces Diputado Felipe Michelini en 2002, que merece un análisis especial en este libro, publicado también en ese año.

Los proyectos y las normas que regulan el financiamiento de los partidos y campañas tienen tres componentes: la regulación de los ingresos, la regulación de los egresos y los gastos, y las normas que aseguran la transparencia y las sanciones que se acompañan con estas normas.

La regulación de los ingresos básicamente refiere a los límites a las contribuciones privadas y a los subsidios públicos. Ambos aspectos están contenidos en el proyecto de ley; después me voy a referir a algunos puntos del proyecto de ley específicamente.

El tema de la regulación del gasto no ha estado presente en los nueve proyectos de ley que se presentaron hasta ahora.

Finalmente, las normas de transparencia con sanciones han estado en casi todos los proyectos.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Hay normativas que actúen sobre el gasto?

SEÑORA MOREIRA.- En América Latina hay muy pocas normativas de regulación del gasto. No tengo los datos del PNUD sobre América Latina, pero en la página web del PNUD pueden encontrar la información sobre qué países tienen regulación y de qué tipo es. Los aspectos más importantes que existen en materia de regulación del gasto son la rendición de cuentas que hacen los partidos y un sistema de auditorías especiales, pero tiene que haber regulaciones específicas para los países que sí tienen regulación del gasto, que creo que son 7 en 18 en América Latina.

Es importante destacar que el Uruguay, El Salvador, Panamá y Guatemala son los únicos países que no han establecido límites a las donaciones privadas, etcétera. Los otros países del Cono Sur -Argentina, Paraguay y Brasil- tienen una legislación en ese sentido, de manera que me parece que vendría bien por lo menos ponernos a tono con el Cono Sur.

Uno de los aspectos más importantes que tiene este proyecto es la medida que establece el acceso gratuito a los medios de comunicación masiva, que se mide también para toda la legislación en los países de América Latina. El Uruguay aparece entre los países que tienen ese acceso, porque está establecido el acceso a la televisión estatal, pero no tengo claro que los otros países que aparecen como asegurando el acceso gratuito a los medios de comunicación incluyan los medios masivos de mayor impacto, que son las televisiones privadas en casi todos los países.

Conozco muy de cerca el caso del Brasil -vengo siguiendo las campañas en dicho país desde la de Collor de Mello- y a lo largo de los años, desde que se instaló, la campaña electoral se hace básicamente en el horario electoral gratuito. Antes convivía un horario electoral gratuito, previo al informativo, en el horario central -que era aburridísimo y la gente, simplemente, apagaba el televisor- con campañas privadas atractivas; pero ahora, los partidos hacen el grueso de los gastos de campaña televisiva en el horario electoral gratuito. Esto significa que el horario electoral gratuito debería reducir los costos de la campaña electoral de los partidos políticos, pero no necesariamente lo hace, porque contratan marketing, videos, etcétera. Después me voy a referir a eso, en particular.

Lo cierto es que la multiplicación de instrumentos de comunicación y los costos de acceso a la televisión son los factores que han incrementado los costos de financiamiento de las campañas y los que hacen que hoy la mayor parte de los países tenga una legislación específica para eso. Al mismo tiempo, en todos los países ha caído el aporte de los cotizantes, que hoy en día representa una parte menor del financiamiento de partidos y campañas.

Por otro lado, los partidos siempre están bajo sospecha -eso los señores Senadores lo saben- tanto en el Uruguay como en otras sociedades, y una ley de financiamiento de campañas que tienda a hacer más transparente los costos de los partidos y las campañas, da legitimidad a los partidos y al sistema en su conjunto, de tal manera que me parece que constituyen resultados políticos indirectos importantes de un proyecto de este tipo.

En otro orden, corresponde mencionar, en primer término, lo relativo a la forma en que se regulan los ingresos de los partidos, los públicos y los privados, es decir, quiénes aportan, cómo aportan en dinero y especies y cuánto aportan; el segundo aspecto -y me parece que en ese sentido este proyecto de ley es bastante novedoso- es el financiamiento para campañas electorales y el financiamiento permanente para los partidos políticos; en tercer lugar, las normas que regulan la transparencia y los órganos que la controlan, y en cuarto término, tenemos el acceso a los medios masivos de comunicación.

En cuanto a los gastos a que hacía referencia el señor Senador, habría que ver cómo gastan los partidos, en qué gastan, cuándo gastan y cómo se auditan esos gastos; pero, insisto, voy a buscar la legislación específica sobre los gastos que existen en otros países.

En el Uruguay, la tabla sobre la legislación comparada en el trabajo sobre la democracia en América Latina, muestra que todos los países tienen financiamiento público directo, menos Venezuela hasta el año 2003. Más o menos la mitad de los países tienen límites a las donaciones privadas, que el Uruguay no tenía.

Por otra parte, 7 en 18 países no tienen límites a las donaciones anónimas -Uruguay no tenía- y hay 8 en 18 países que no tienen límites a las donaciones de empresas contratistas del Estado; Uruguay no lo tiene. Quiere decir que los privados, los anónimos y los contratistas del Estado es lo que está en la legislación para todos los países y que el texto recoge.

En lo que respecta a leyes sobre divulgación de ingresos, hay 7 en 18 países que no lo tienen y el Uruguay no lo tenía.

Por lo demás, muchos países tienen una legislación sobre la limitación de gastos en la televisión, que se impone a los partidos. El Uruguay tenía acceso a televisión gratuita, pero el gasto era ilimitado. En general, se miden ambas cosas: el acceso gratuito a los medios masivos de comunicación y si el gasto es ilimitado o no. El Uruguay está en la lista de los países menos regulados, junto a El Salvador, Guatemala y Panamá, que no son los mejores ejemplos de democracia de la región. Mientras tanto, todos los países del Cono Sur tienen regulación.

Ahora voy a hablar de las características anteriores del sistema con relación al nuevo proyecto y después voy a hacer algunos apuntes específicos sobre él.

Características anteriores del sistema. Ya teníamos subsidio público de tipo electoral a partidos y candidatos, sin barrera electoral, según número de votos y un monto establecido por ley. Los agentes electorales son los que reciben el dinero, al igual que lo que se plantea en este proyecto. No todos pueden acceder a los adelantos y el Banco de la República se reserva, discrecionalmente, el derecho a adelantar o no los fondos. En el artículo sobre el Uruguay, hay una crítica a este papel del Banco de la República y a los criterios que utiliza. El Instituto de Ciencia Política puede prestar asesoramiento al Banco, pero de hecho, la cláusula implica una cierta discrecionalidad de las autoridades de esa institución con respecto a adelantar o no los fondos.

Como este subsidio público estaba sujeto a aprobación en cada período, no había certeza financiera alguna y, en realidad, el libro sugiere que si un partido tiene la mayoría en el Parlamento y muchas posibilidades de ganar, podría tener incentivos para no aprobar esta legislación. Eso no ha pasado, pero podría ocurrir que un partido que tenga el poder en el Parlamento y la certeza de ganar, no quiera aprobar una ley de financiamiento de campaña electoral. Cabe acotar que tanto el Nuevo Espacio como el Encuentro Progresista han sido los agentes más activos en la presentación de los proyectos que han surgido desde el año 1986 hasta el momento.

El otro tema relativo al subsidio público -que ya se presentó en el año 1999 y que se discute en este artículo- tiene que ver con qué sucede con las internas y con la doble vuelta. Supongo que sobre ello habrán conversado con el señor Bottinelli; me refiero a la no previsión del tema internas y doble vuelta en este proyecto de ley.

El dato que tengo para darles consiste en que hay un estudio que muestra que en 1999, cuando se empezó a implementar el sistema de cuatro elecciones -internas, municipales, nacionales y doble vuelta- el gasto aumentó sólo un 20% con relación al de 1994, cuando se hacía todo en una sola vuelta. No quiere decir que esta es una estimativa acerca de que el 20% es lo que se gasta en las internas y en la doble vuelta. La doble vuelta es contingente, pero no las internas.

Los datos de 1999 muestran que el subsidio directo cubrió, en promedio, el 65% de los gastos de campaña de los partidos. La Ley Nº 17.045, de 1998 -que aquí se cita- también limitó el tiempo de campaña: 40 días para las internas, 50 para las nacionales, 20 para el balotaje y 40 para las departamentales.

Como ocurre con todos los proyectos de ley, siempre hay problemas a la hora de implementarlos. De hecho, no hay mucha capacidad de implementación efectiva en cuanto a si se respeta o no el tiempo de la campaña, pero los estudios realizados hasta el año 2002, indican que existe una especie de autocontrol del sistema político uruguayo, que respeta los tiempos. No tengo una evaluación de las elecciones de 2004 acerca de si se respetaron efectivamente los plazos respectivos para cada elección.

El acceso gratuito a la televisión estatal cambia y me parece que se trata de una modificación fundamental. Debo decir que observé el proceso brasileño y puedo señalar que allí la televisión es mucho más importante que en el Uruguay cuando se trata de difundir los temas. Es un país gigante, los partidos son nuevos, tienen ocho partidos grandes y como veinticinco más chicos. En consecuencia, la televisión es muy importante, pero el horario electoral gratuito en el horario central de la televisión, cambió radicalmente la equidad en el acceso de todos los partidos a la campaña, aunque existen otros problemas a los que después voy a hacer referencia.

Antes no teníamos financiación permanente para los partidos y sólo había para las campañas, pero ahora sí. De hecho -y recordemos un poco la discusión que hubo con el ex Senador

Nicolini- la financiación de los partidos se daba a través de los salarios de los Legisladores o de los funcionarios en comisión. Financiar indirectamente con fondos del Parlamento a los partidos políticos es una práctica habitual en el Uruguay, pero siempre estamos expuestos a que aparezcan escándalos vinculados con ello. Es decir que es importante un financiamiento permanente que tienda a volver transparente la actividad del Parlamento, para que éste efectivamente genere un financiamiento permanente de los partidos y que ello no sea relativamente invisible para la ciudadanía.

Lo común de los proyectos presentados -desde el del entonces Senador Paz Aguirre hasta ahora- consiste en una similitud de instrumentos, un énfasis en el control del ingreso más que del gasto, favorecer mecanismos de transparencia sobre fuentes de financiación privada y conformidad con el subsidio público. Además, aparece la Corte Electoral como el organismo de contralor más idóneo. En el proyecto de ley también se hace referencia al Tribunal de Cuentas.

Sobre este tema, voy a plantear mis primeras dudas. Creo que hay que reformar a la Corte Electoral, más allá de su integración, y al Tribunal de Cuentas, lo cual es otro capítulo y requiere un análisis político aparte. La Corte Electoral es una institución muy antigua, muy prestigiosa, plantea muchos reaseguros para asegurar la pureza del sufragio y creo que el Uruguay tiene un muy buen sistema electoral, pero se le requieren muchas tareas con todo esto. Con esto no estoy haciendo un pedido de partidas extraordinarias para la Corte Electoral, pero hay que pensar en todo lo que tiene para administrar y que también lo hace relativamente mal por los tiempos que tiene para procesar su trabajo. Por ejemplo, hay que pensar lo que significa esperar una semana para que la Corte Electoral anuncie oficialmente el resultado de una elección. No olvidemos toda la locura que se dio en el 2004, cuando en los canales de televisión decíamos tal cosa y al otro día salió el doctor Urruty diciendo que ese no era el resultado. Incluso en “El País” de Madrid se comentaba que en el Uruguay no se sabía todavía quién era el Presidente, aunque Larrañaga había ido a saludar a Tabaré Vázquez. Esta es una gran discusión que tenemos en el Instituto de Ciencia Política con la Corte Electoral. En realidad, nosotros le hemos ofrecido hacer un convenio para ayudarlos en su tarea, pero no hemos tenido muchos resultados porque la Corte Electoral funciona en forma muy encapsulada en sí misma. De la misma manera que este proyecto plantea adecuarse a los tiempos modernos, me parece que la Corte Electoral también requiere modernizarse y profesionalizarse ya que además se le van a requerir algunas actividades especiales a través de este proyecto de ley. Por supuesto que la Universidad de la República y el Instituto de Ciencia Política están dispuestos a colaborar en esto, pero creo que son los políticos los que tienen que poner este tema arriba de la mesa.

En cuanto al nuevo proyecto, los comentarios que haría es que estaría muy feliz si finalmente se aprobara una ley de financiamiento de los partidos y de las campañas políticas en el Uruguay. Su exposición de motivos comienza diciendo: “Hoy se acepta pacíficamente que la existencia de partidos políticos es fundamental en un régimen democrático”. Me llama la atención que se diga “pacíficamente”; parece que estuviéramos en 1830, cuando regían aquellas constituciones antipáticas para los partidos políticos. Entonces, yo sacaría “pacíficamente”, porque ya pasamos el período de las guerras civiles y no tenemos tampoco una Constitución ajena a los partidos, porque son parte del sistema democrático uruguayo. De manera que diría: “Los partidos políticos son las instituciones centrales para el funcionamiento”, pero, reitero, sacaría la expresión “pacíficamente”, porque ello me hace acordar al siglo XIX, cuando había un rechazo a la existencia de partidos y existían guerras civiles y degüellos. Creo que ningún otro país pondría la expresión “pacíficamente”; me parece que eso tiene que ver con lo que es el Uruguay.

Las tres novedades que plantea el proyecto de ley son: regulación permanente de los gastos en tiempos interelectorales, financiamiento y acceso a los medios de mayor impacto. Tengo mis dudas en cuanto a que el financiamiento permanente de los partidos quede sujeto a que el Poder Legislativo genere economías y que además esas economías se restan del financiamiento total de la campaña. Es decir que si a un partido se lo financia -yo hice los cálculos en base a los datos que están aquí- con las economías que genera el Poder Legislativo, se le podría pagar 5% a cada partido por concepto de lo que después gastará en la campaña. Quiere decir que ese financiamiento permanente cubriría un 25% -que después sería restado de la campaña- con fondos que provendrán de economías. Entonces, me parece que hay una señal un poco ambigua, porque se plantea un financiamiento permanente, pero no se sabe cuánto dinero se va a tener. De modo que no es específico, porque se descuenta de la campaña -no sé si no se podría prever un plus para esto- y además es incierto porque no se sabe si el dinero se va a tener o no.

No tengo una propuesta clara para hacer en ese sentido. Creo que incluir el financiamiento permanente es importante, pero debemos tener en cuenta que si es muy incierto y si se resta de las campañas, las prácticas habituales de financiamiento indirecto van a continuar existiendo. Quizás no sea tan incierto y los señores Senadores ya saben las economías que tiene el Parlamento, pero en el proyecto aparece así.

SEÑOR RUBIO.- Hay estimativos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, hay que empezar la discusión del financiamiento permanente para que no incida en la sociedad uruguaya. Ahora todo el mundo empieza a decir que aumentaría una pequeña proporción, pero si sale de los ahorros, lo restaríamos de los aportes electorales. Este tema plantea una discusión.

SEÑOR RUBIO.- Me parece que lo más interesante de la idea es que haya un cierto tope, para que no se presuma que se va a inflar el Presupuesto del Parlamento.

SEÑORA MOREIRA.- Está claro que lo hicieron por eso. En la exposición de motivos hay cierta culpa con respecto a que los partidos se financian públicamente y también en forma privada. La sociedad no termina de asumir que el financiamiento de los partidos es tan importante como el financiamiento de los gastos de Gobierno. Entonces, hay un sentimiento de culpa en estos temas y en otros como, por ejemplo, los gastos del Parlamento. Esto es inevitable y, como dice el señor Senador, es un tema que abre el debate.

La Sección I, en su artículo 3 dice: “La adquisición, gravamen o enajenación de todo inmueble de los partidos estarán exentos de todo tributo nacional”. Me pregunto, ¿qué modificaciones se introducen?

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso está incluido en la ley. La idea es que esto sea una especie de título ordenado -si es que lo podemos hacer- y que al consultar la ley esté todo. Esperamos que sea una iniciativa de largo aliento y no tengamos que estar realizando modificaciones en forma permanente.

SEÑORA MOREIRA.- Con respecto al tema de los responsables de campaña, quiero decir que ésta me parece una idea fantástica. Los escándalos de corrupción afectan a los partidos. El responsable de campaña es un buen fusible para que haya alguien que responda sobre el manejo de los fondos. Esto quedó demostrado con los escándalos de corrupción que hubo en el Brasil, específicamente en el Partido de los Trabajadores. Los escándalos de corrupción siempre afectan a los partidos, y el responsable de campaña, repito, es un buen fusible.

Con relación a este tema, tengo una pregunta. ¿Qué pasa con las internas? Si sólo después de la proclamación del candidato presidencial vamos a tener un jefe de campaña, ¿quién va a ser, entonces, el jefe de campaña de las elecciones internas? Según la interpretación que hago del texto, existe un jefe de campaña después de la proclamación del candidato presidencial. O sea que eso deja a las internas desguarecidas de jefe de campaña.

SEÑOR PRESIDENTE.- Este es uno de los capítulos que tenemos en el debe. Incluso, se ha planteado financiar en algo las internas.

SEÑORA MOREIRA.- Las internas son relativamente baratas con relación a las otras rondas electorales. El gasto grande se hace básicamente en octubre. Hay algunos cálculos que representan el gasto de la segunda vuelta con respecto a octubre y las internas. Creo que esto debería preverse.

Si yo fuera una extranjera y pensara en un proyecto para el Uruguay, diría que los uruguayos van a hacer un proyecto orientado a partidos, de la misma manera que los brasileños tienen un proyecto orientado a personas. Este es un proyecto intermedio, no está orientado a partidos, sino que está orientado, fuertemente, a fracciones. Define a las fracciones como agente electoral.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a realizar una acotación. La verdadera historia es que los lemas son coaliciones. Si el otorgamiento de dinero no lo fijamos en la ley y lo dejamos librado a la

reglamentación o a las cúpulas partidarias, seguramente el asunto nos explote en la cara. Por lo tanto, es preferible asumir que todos los partidos son coaliciones, y no me refiero al Frente Amplio que, expresamente, lo admite. Aclaro que no hablo de las fracciones departamentales porque eso generaría más inconvenientes, pero tampoco al ejemplo de los países europeos, donde existe una autoridad partidaria.

SEÑORA MOREIRA.- Considero que es una manera de introducirse en la democracia de los partidos, de reservarse cierto principio de equidad con relación a las fracciones partidarias. De cualquier manera, repito, es una reglamentación muy uruguaya que está a mitad de camino entre los candidatos y los partidos. El único fondo al lema que existe es el que se otorga al candidato a Presidente, porque suponemos que no habrá ninguna otra reforma constitucional que nuevamente habilite la múltiple candidatura presidencial.

Con respecto al financiamiento público, según mis cálculos se gastarían U$S 7,8 por voto lo cual haría un gasto total de, aproximadamente, U$S 16:000.000.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se prevé un costo de U$S 14:000.000.

SEÑORA MOREIRA.- En la elección de 1989 se destinaba U$S 3,5 por voto; en la de 1994, U$S 7,3; en la de 1999, U$S 8,4, y en la de 2004 no lo sé dado que no he podido conseguir el dato.

Por otro lado, en el artículo 9º, relativo al financiamiento público, se prevé un 20% para el Presidente y un 40% para cada una de las dos Cámaras. En algunas legislaciones se otorgaba un porcentaje mayor al Presidente pero, aquí, claramente se favorece al Parlamento.

En el caso de los intendentes, se plantea el 50%. Deseo referir nuevamente al tema de que se trata de una legislación orientada a las fracciones. Los candidatos a intendentes son múltiples -incluso en el propio Frente Amplio ha habido más de un candidato, contrariando su tradición- y seguramente lo sigan siendo porque a todos les ha dado resultado en tanto han servido para resolver internas complicadas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mientras no se separen más en el tiempo las elecciones departamentales de las nacionales y no se celebren elecciones internas específicas para las municipales, éstas seguirán siendo una especie de dos elecciones internas. Una de ellas es la propia elección interna en la cual se elige la Convención Departamental, y la otra -que se produce un año después y todos sabemos que en ese lapso las cosas pueden cambiar mucho- es la elección municipal, en la cual no hay multiplicidad de candidaturas porque sabemos que no pueden ser más de tres. Incluso, recuerdo que cuando se elaboró la reforma constitucional se pensó en la posibilidad de que fueran dos candidatos, pero luego la Corte Electoral planteó que podían ser tres. Lo cierto es que se producen como dos elecciones internas.

SEÑORA MOREIRA.- Indudablemente, eso genera una diferencia con la elección nacional donde, mal que bien, existe un financiamiento partidario que es el que maneja el candidato a Presidente. Sin embargo, en la elección departamental no hay ningún reaseguro de obtener financiamiento de parte del partido porque, probablemente, haya varios candidatos a intendentes que respondan a las fracciones más poderosas.

En lo que tiene que ver con los adelantos, ya mencioné que se exige previsión electoral y que hay discrecionalidad en el Banco de la República para el otorgamiento de fondos.

En lo que respecta a los artículos 18 y 33, creo que es una cuestión de redacción. El artículo 18 expresa: "Los fondos que reciban los partidos políticos, a efectos de sus campañas electorales, no podrán exceder en total, por cada donante, la cantidad de 1.000 UR", y en el 33 se establece que los fondos por cada donante por año civil no podrán superar las 1.000 Unidades Reajustables. En realidad, los dos artículos expresan lo mismo pero lo correcto es lo que establece el artículo 33, es decir, la cantidad de 1.000 Unidades Reajustables por año civil.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que sucede es que uno de estos artículos refiere a aspectos diferentes, y por ello en uno se habla de 1.000 Unidades Reajustables por año civil y en el otro de 1.000 Unidades

para esa campaña electoral.

SEÑORA MOREIRA.- Queda claro pero, al leerlo, llama la atención. Entonces, uno de los artículos se refiere a 1.000 Unidades Reajustables para la campaña y, la otra disposición expresa que podrían poner hasta 1.000 Unidades Reajustables por año para el financiamiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así es.

SEÑORA MOREIRA.- En realidad, figura en la parte de prohibiciones pero éstas están incluidas en los costos de funcionamiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- De cualquier manera hay una confusión y, entonces, el texto debe decir: “año civil o campaña electoral”, porque las prohibiciones tienen que ser para ambos eventos.

SEÑORA MOREIRA.- En lo referente al acceso gratuito a la publicidad electoral, hice el cálculo de que eran 90 segundos por 40.000 electores con un padrón electoral de 2:000.000 y me dio como resultado 50 minutos diarios que se dividen a la mitad, teniendo como obligación que 25 minutos sean en el horario central, y si por lo menos son tres partidos, a cada uno le corresponde siete minutos en horario central.

En el Brasil hubo muchas idas y vueltas con respecto a este tema. Durante la época en que el horario electoral gratuito no lo veía nadie, se planteaba el problema de que hablaban unos segundos cada uno porque, justamente, eran muchos. Creo que esto hay que verlo en el funcionamiento efectivo, ya que no necesariamente todos van a hacer la propaganda en el mismo momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si razonamos de otra manera y decimos que es una hora por día, la mitad -o sea, 30 minutos- se hace en horario central y, en este caso, al Frente Amplio le corresponden 15, porque tiene el 50% del electorado.

SEÑORA MOREIRA.- Tiene que haber alguna manera de que esto se distribuya de una manera más elástica. En realidad, no sé cómo terminaron regulando este aspecto los brasileños; creo que les tocaban unos días a unos y otros días a otros. No es algo que tenga que estar en la ley; son aspectos de funcionamiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- La distribución se hizo así, pero podría agregarse una frase que dijera que ese es el tiempo completo y que los partidos o los sectores podrán acordar, porque no es necesario que se diga que como empezó, si no se tiene el “spot”, se pierde ese minuto.

SEÑORA MOREIRA.- Eso se puede incluir en una reglamentación específica o poner una frase que lo habilite.

SEÑOR PRESIDENTE.- Y después se hará la reglamentación.

SEÑORA DALMAS.- No pensemos solamente en la correlación de fuerzas de hoy, por favor. Estamos redactando un proyecto de ley para el financiamiento de los partidos en general, para hoy y ojalá que para dentro de muchos períodos. Lo que puede dar la actual correlación de fuerzas es algún dato sobre el funcionamiento, pero no me gusta hacer esto, ni aquí ni en las reformas constitucionales.

Tal vez se podría poner algo en esa frase para una difusión mínimamente efectiva de la propuesta, es decir, dar algún dato que ayude a una reglamentación donde la persona no tenga que decir: “Yo soy Fulano”, porque eso no es serio, no es comunicación y no lo quiero para nuestra política ni para ninguna. Insisto en que no me parece algo serio a los efectos de una ley.

SEÑORA MOREIRA.- También ha sucedido en el Brasil -y tampoco tiene por qué estar en la ley, pero se puede prever ahora o después, en su funcionamiento- que un partido hable mal de otro durante el horario electoral gratuito y, entonces, el partido aludido exija derecho de respuesta, y lo tiene dentro del horario del acusador. Para esto existe un tribunal -creo que es el Tribunal Federal Electoral- que tiene que decidir en 48 horas, porque los tiempos son muy acotados. El derecho de respuesta funciona

mucho y tengamos en cuenta que las campañas brasileñas son bastante sucias, pero se han vuelto muy limpias con el tiempo y este tipo de mecanismos ha ayudado para ello. Nosotros también hemos tenido campañas un poco sucias; no es que seamos el paradigma de América Latina, pero quizá habría que prever hacia el futuro que los partidos pudieran tener algún derecho de respuesta. Lo cierto es que esto funciona como autolimitante para el partido que hace una acusación, porque ya sabe que si la parte dañada exige derecho de respuesta y gana en el Tribunal, se verá obligado a incluir propaganda del otro partido dentro de su propio tiempo. Dado que el tiempo se vuelve precioso en estos casos, el mecanismo funciona como una autorregulación para impedir campañas dañosas a la imagen de los políticos, de los partidos, etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habría que ver quién define esto, porque si lo hace la Corte Electoral y esta se cambia, no hay problema, pero si lo hace una Corte Electoral que está cuestionada …

SEÑORA MOREIRA.- En realidad es un problema porque todo recae en una Corte Electoral como la que tenemos. Pensemos en forma pesimista, es decir, que la Corte Electoral es esto que tenemos desde hace muchos años y que se le están dando una cantidad de potestades. Es cierto que hay cosas que pasan al Tribunal de Cuentas, pero la publicación de los gastos, la observación, etcétera, todo compete a esta Corte.

SEÑOR RUBIO.- Incluso hay un informe del Tribunal de Cuentas -al que se consultó- que pide algunas prerrogativas, pero todo eso hay que estudiarlo. Quería observar que esta distribución del tiempo otorga más de 50 minutos; según dice el proyecto, son cerca de 80, porque asigna 90 segundos diarios por cada 40.000 votos, lo que en 2:000.000 de votos son unos 75 minutos.

SEÑORA MOREIRA.- El tema de la Corte Electoral le compete a ella, y este proyecto de ley tiene muchas cosas que descansan en ese organismo. El Tribunal de Cuentas pidió prerrogativas específicas y está bien que sea así.

SEÑOR BRECCIA.- Con nuestro invitado anterior estuvimos hablando sobre el tema de las excesivas prerrogativas -aunque no se lo calificó así- o excesivas potestades que se dan a la Corte Electoral, incluso facultades importantes de contralor, no tanto por la suspicacia que se pueda levantar a la fecha -creo que eso va a quedar solucionado- sino, fundamentalmente, por la capacidad que pueda tener un organismo de esta naturaleza de abarcar tantas funciones.

Entonces, a los efectos, incluso, de facilitar nuestro acceso a esa información, quisiera preguntar si en la legislación comparada existe algún otro mecanismo que conozca sobre el contralor de esta clase de legislación que no sea exactamente la autoridad que dictamina sobre el proceso electoral, sino específicamente sobre la financiación; me refiero a alguna Comisión especial o institución nacional especial para el contralor.

SEÑORA MOREIRA.- Lamentablemente, no. En los países que tienen una Constitución federativa por lo menos hay tribunales federales y estaduales, existiendo cierta competencia entre ambos. Sin perjuicio de ello, voy a buscar esa información porque quizás, además de la Corte Electoral, se pueda incluir alguna Comisión especial en la que ésta esté incorporada como reaseguro jurídico y que comprenda alguna integración especial de los partidos políticos.

SEÑOR RUBIO.- En realidad, en todo lo que tiene que ver con la transparencia hay una institucionalidad generada, o sea, un órgano creado específicamente para eso. Entonces, habría que estudiar el tema, porque si es un problema de transparencia del sistema, quizás se podría ir por ese camino. Lo que se procura es, por un lado, introducir transparencia y, por otro, precavernos del flagelo de la corrupción, que vinculada con el financiamiento de los partidos genera una triangulación con gastos exorbitantes en medios de comunicación en las campañas electorales, y en algunos países el financiamiento apela a empresas que, a su vez, tienen vínculos con el Estado. Por ahí es que este asunto se ha vuelto realmente muy complejo.

Ahora bien, el sistema político uruguayo generó un método de contralor y quizás por ese lado se pueda estudiar algo.

SEÑORA MOREIRA.- Personalmente, me comprometo a buscar los antecedentes y a discutir sobre el tema en el Instituto de Ciencias Políticas con el resto de los politólogos. De pronto, podríamos enviar el material por medio del profesor Gerardo Caetano cuando concurra a la Comisión.

SEÑOR RUBIO.- Según mi impresión, parecería que este no fuera un cometido de la Corte Electoral. En realidad, es discutible si tiene que ser o no un cometido de ese organismo.

SEÑORA MOREIRA.- Los asuntos llegan a la Corte Electoral y ésta los remite al Tribunal de Cuentas.

SEÑORA DALMAS.- Eso es, justamente, lo que el Tribunal de Cuentas objeta: estar sometido a un órgano de igual jerarquía.

SEÑORA MOREIRA.- Me imagino por qué el Tribunal de Cuentas tiene esa objeción.

SEÑORA DALMAS.- Entonces, por ese lado, quizás pudiera haber una síntesis en un órgano diferente.

SEÑORA MOREIRA.- Por mi parte, me comprometo a mandarles con el profesor Gerardo Caetano, los comentarios luego de que se discuta con la gente de la Universidad de la República.

Ya hice comentarios sobre el financiamiento regular y me da que sería un 5% por año de lo que se adjudique en las elecciones, es decir un 25% del total que se le da a un partido. Entonces, el 75% iría para la campaña y el 25% para el financiamiento regular. Al respecto, cabría preguntar si es un porcentaje justo o si hay estimaciones. También observé que se habla de un 20% para el lema y un 80% para las listas al Senado, y me pregunto qué pasa con Diputados.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tema es discutible, pero lo que pedimos, partiendo de la base de que se trata de coaliciones, es un porcentaje para el funcionamiento del lema, de la estructura partidaria, y un financiamiento para los sectores de la coalición. Cuando se habla de Senado, se está tratando de identificar.

SEÑORA MOREIRA.- Es decir que se habla de Senado pero, en realidad, se estaría refiriendo a los líderes de las fracciones, a los cabezas de lista. Los Senadores se reservan la llave de acceso al financiamiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pongamos un ejemplo. En el Partido Nacional no va a cada Diputado de todo el país ni tampoco al lema del Directorio del Partido Nacional, sino a las tres fracciones claras.

SEÑORA MOREIRA.- Sin duda que el Senado es la mejor manera de identificar fracciones, porque es donde está el mayor nivel de agregación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es el mayor nivel de agregación sin saltar a la autoridad partidaria, porque si esto se le pasara a la autoridad partidaria para que calculara las fracciones, podría ser muy complejo.

SEÑORA MOREIRA.- En todo el proyecto de transparencia hay una actitud de regularlo desde acá.

Finalmente, con respecto a las prohibiciones, las donaciones anónimas sólo pueden ser un 15% del total de lo declarado por año. Los cotizantes de los partidos políticos, los militantes, los que aportan en los Comités de Base, sobre todo para el Frente Amplio que sigue teniendo esa estructura, se supone que están incluidos en esto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se supone que sí, aunque hay una parte que no podemos controlar. Me refiero, por ejemplo, a cuando un Comité de Base vende chorizos y tortas fritas y con eso paga la mitad del alquiler.

SEÑORA MOREIRA.- En eso estaba pensando; va a entrar como donación anónima. Me refiero a los partidos que todavía tienen una estructura de cotizantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando hay estructura de cotizante es con nombre y apellido. Pero si nos ponemos a controlar un acto que sale equis cantidad de dinero, y donde se forma una red de venta de chorizos y tortas fritas, no vamos a terminar más y va a estar lleno de irregularidades.

SEÑORA MOREIRA.- También quería comentar que la multa de $ 30.000 que se cobra por cada día que se excedan del plazo de 30 que tienen para la rendición de cuentas, me parece excesiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- Todos sabemos que la rendición de cuentas trata de tener impacto público, pero en esto hay más trampas que leyes. Entonces si, además, ni siquiera se cumple con los tiempos de presentación …

SEÑORA MOREIRA.- El plazo sería de 30 días, ¿no es así?

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay una primera presentación y luego una segunda.

SEÑORA MOREIRA.- De todos modos, me parece que se debería aumentar un poco el plazo o bajar la multa, que creo que es carísima.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que sucede es que si se aumenta el plazo y en vez de 30 días se establecen 60, se postergan los donantes. Es decir, alguien que va a donar hoy pone fecha de mañana; entonces, en la primera declaración no aparece y sí figura después de la elección. A los 30 días ya se hicieron una cantidad de gastos y algo tiene que haber entrado. Entonces se tiene que declarar, porque muchas de las principales donaciones ya se hicieron.

SEÑORA MOREIRA.- Sin duda. Sin embargo, se podría bajar un poco la multa que es de $ 30.000 por día.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se podría bajar los primeros días. También podrían ponerse otras sanciones más efectivas, como por ejemplo, podría establecerse que si no se presentan las declaraciones, entonces no les corresponden los minutos. En definitiva, no sería bueno que haya partidos que presenten sus presupuestos y gastos antes de la elección y otros que no y que, incluso, decidan pagar la multa.

SEÑORA MOREIRA.- Sí, eso puede suceder. Además, así como para la Corte Electoral implica adquirir nuevas habilidades, para los partidos políticos significa tener contabilidades ordenadas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que, elección tras elección, esto va a generar una cultura. Debe haber alguna sanción si no se presenta -así sea en minutos de televisión o en dinero- porque luego se empiezan a cuidar. El jefe de campaña se va a cuidar porque está implicado su nombre y va a decir que no va a rodar la cabeza del presidenciable sino la suya. A su vez, después de la elección hay que hacer nuevamente una rendición de gastos. Entonces, se va a generar una cultura y luego a nadie se le va a pasar por la cabeza no hacerlo. Por ejemplo, a esta altura a nadie se le ocurre que la mujer no vote, pero vamos a ser sinceros: en 1917, cuando se hizo la reforma electoral de voto universal, la mujer no votaba. En los libros de textos esta reforma aparece como de voto universal y, en realidad, lo único que se hizo fue que no sólo votaran los hombres alfabetos, sino también los analfabetos. Esa fue la gran reforma de 1917, pero pasaron 30 años para que la mujer votara.

SEÑORA MOREIRA.- En definitiva, esperamos que este proyecto tenga aprobación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la profesora Constanza Moreira y estamos a la espera de los informes que nos va a enviar.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 11 y 43 minutos)